

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Promemorians lagförslag	7
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	8
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (000:00) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknads- politiska verksamheten	9
2 Inledning.....	11
3 Arbetslöshetsförsäkringens utformning.....	15
4 Den nuvarande tillsynen	19
Arbetsmarknadsverkets organisation och uppgifter.....	19
AMS roll som chefs- och tillsynsmyndighet	20
Länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen	23
5 En ny tillsyn.....	25
5.1 Behovet av förändring.....	25

5.1.1	Likabehandling.....	27
5.1.2	Legitimitet och trovärdighet.....	28
5.1.3	Effektivitet i arbetslöshetsförsäkringen.....	28
5.2	Slutsatser.....	30
5.3	Huvuddragen i en ny tillsyn	31
6	Tillsynsmyndighetens uppgifter och befogenheter gentemot arbetslöshetskassorna	35
7	Tillsynsmyndighetens uppgifter gentemot Arbetsmarknadsverket	41
8	Rätten att utfärda föreskrifter.....	47
9	Tillsynsmyndighetens organisation m.m.	49
10	Konsekvenser	57
10.1	Ekonomiska konsekvenser	57
10.2	Konsekvenser för jämställdheten.....	58
11	Genomförandet.....	59
12	Ansökan om ersättning	61
13	Författningskommentar	65
13.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.....	65
13.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	66

13.3 Förslag till lag om ändring i lagen (000:000) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknads- politiska verksamheten	67
--	----

Sammanfattning

En tjänstemannagrupp inom Näringsdepartementet har utarbetat ett förslag till hur tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen kan hållas samman i en från Arbetsmarknadsverket (AMV) fristående myndighet. Bakgrunden till förslaget är att regeringen i propositionen 1999/2000:139 En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring påtalat brister i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen och att rättssäkerheten inom försäkringen måste öka. Regeringen uttalade då också att den skulle utreda möjligheterna att samla tillsynen i en egen myndighet som är fristående från AMV och att den senare skulle återkomma till riksdagen i denna fråga.

I denna promemoria föreslås att tillsynen över alla delar i arbetslöshetsförsäkringen hålls samman hos en från berörda parter fristående myndighet, i fortsättningen benämnd Tillsynsmyndigheten, för att öka rättssäkerheten och säkra likabehandlingen av de försäkrade samt för att stärka legitimiteten i försäkringen.

I relation till nuvarande tillsyn över arbetslöshetskassorna föreslås organisatoriskt och innehållsmässigt små förändringar eftersom den nya Tillsynsmyndigheten föreslås överta, med undantag för utbetalningen av statsbidragen, samtliga av Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) nuvarande arbetsuppgifter i förhållande till arbetslöshetskassorna. I samband därmed föreslås en ändring avseende AMS möjlighet att enligt 94 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor återkräva statsbidrag endast om beslutet om ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) *uppenbart* strider mot ALF, LAK eller med stöd av

dessa lagar meddelade föreskrifter för att därmed förstärka principen om likabehandling och värna om den enskildes rättsäkerhet.

När det gäller den nya Tillsynsmyndighetens uppgifter gentemot myndigheterna inom AMV föreslås att den skall

- granska AMV:s rutiner för hantering vid arbetsförmedlingen av ärenden om arbetslöshetsersättning,
- granska handläggningen vid arbetsförmedlingen av ärenden gällande arbetslöshetsersättning, samt
- för AMS påtala de brister som Tillsynsmyndigheten har funnit vid sin granskning inom AMV varefter AMS för Tillsynsmyndigheten och regeringen skall redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av vad Tillsynsmyndigheten har påtalat.

Den nya Tillsynsmyndigheten föreslås vidare få meddela föreskrifter för verkställigheten av lagen om arbetslöshetskassor och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Föreskrifter för verkställigheten av ALF och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring föreslås få meddelas dels av AMS, dels av Tillsynsmyndigheten. Förslagen innebär inte några inskränkningar vad gäller AMS ansvar som central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet i förhållande till länsarbetsnämnderna vad gäller frågor om arbetslöshetsersättning hos AMV.

Den nya Tillsynsmyndigheten föreslås inrättas som ett enrådighetsverk med ett insynsråd och med en generaldirektör som chef.

Ansvar för tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen föreslås övergå från AMS till Tillsynsmyndigheten den 1 januari 2003.

Kravet i 47 § ALF om att en ansökan om ersättning skall göras *skriftligen* föreslås slopat från och med den 1 juli 2002.

1 Promemorians lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Härigenom föreskrivs att i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

dels att i 5–7, 12, 13, 15, 17, 19, 43, 46, 50, 53, 64, 71, 84, 89–92, 97–100, 103, 104, 107 och 109 §§ ordet "Arbetsmarknadsstyrelsen" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "Tillsynsmyndigheten" i motsvarande form,

dels att 94 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

94 §

Om en arbetslöshetskassa har fått statsbidrag utan att vara berättigad till det eller har fått för stort bidrag, skall kassan betala tillbaka bidraget.

I frågor om återkrav beslutar *Arbetsmarknadsstyrelsen*. Grundas återkravet på att beslut om ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är felaktigt, får dock statsbidraget återkrävas endast om beslutet om utbetalning av ersättning *uppenbart* strider mot den lagen, denna lag eller med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter.

I frågor om återkrav beslutar *Tillsynsmyndigheten*. Grundas återkravet på att beslut om ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är felaktigt, får dock statsbidraget återkrävas endast om beslutet om utbetalning av ersättning strider mot den lagen, denna lag eller med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter.

Vid återkrav får beloppet jämkas eller, om det finns synnerliga skäl, helt efterges.

 Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

dels att i 48, 51, 52, 54, 57, 59 och 66 §§ ordet "Arbetsmarknadsstyrelsen" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "Tillsynsmyndigheten" i motsvarande form,

dels att 47 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 48 f §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

47 §

Ansökan om ersättning görs *skriftligen* hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare skall på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av *Arbetsmarknadsstyrelsen*.

Ansökan om ersättning görs hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare skall på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av *Tillsynsmyndigheten*.

Intyg och övriga uppgifter skall förvaras bland kassans handlingar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får lämna närmare föreskrifter om ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan.

48 f §

Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna skall till Tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som har betydelse för tillsynen över ärenden om arbetslöshetsersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002 i fråga om 47 § och i övrigt den 1 januari 2003.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (000:00) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten¹

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (000:00) om behandling av personuppgifter i arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall ha följande lydelse.

¹ En ny lag föreslås i promemorian – Behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten – Ds 2001:67.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5§

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Riksförsäkringsverkets, de allmänna försäkringskassornas, Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas verksamhet, som underlag för beslut om kontroll och förmåner, ersättningar och andra stöd, *samt*

2. Riksskatteverkets och skattemyndigheternas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt.

1. Riksförsäkringsverkets, de allmänna försäkringskassornas, Centrala studiestödsnämndens och arbetslöshetskassornas verksamhet, som underlag för beslut om kontroll och förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Riksskatteverkets och skattemyndigheternas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt, *samt*

3. *Tillsynsmyndighetens verksamhet för tillsyn av ärenden om arbetslöshetsersättning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2 Inledning

I propositionen 1999/2000:139 En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring, har regeringen lämnat förslag till ändringar i centrala regler i arbetslöshetsförsäkringen. Förslagen bygger delvis vidare på förslag som lämnades i propositionen 1999/2000:98 Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt. Förslagen i de båda propositionerna har, med några undantag, godtagits av riksdagen (bet. 2000/2001:AU5, rskr. 2000/2001:102 respektive bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230). Syftet med förslagen i de bägge propositionerna är att uppnå en bättre och effektivare sökprocess som förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Förslagen i prop. 1999/2000:139 bygger till stor del på förslag som en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet, den s.k. ALF-gruppen, redovisade hösten 1999 i sitt betänkande Ds 1999:58 Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen.

I prop. 1999/2000:139 togs även frågan om rättsäkerheten inom arbetslöshetsförsäkringen upp. Regeringen framhöll att förslagen i propositionen bl.a. syftar till att stärka rättssäkerheten; De arbetssökande skall behandlas lika vid likartade situationer och oavsett var de bor i landet. Men självfallet kommer olika behandling att gälla vid olika villkor. Arbetsförmedlarnas roll att stödja de arbetslösa skall tydliggöras.

Därigenom stärks också legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen. Genom tydligare och mer ändamålsenliga regler, en mer enhetlig och likabehandlande tillämpning av reglerna samt ge-

nom upprätthållande av de grundläggande principerna i arbetslöshetsförsäkringen kan rättssäkerheten för de arbetssökande öka. För att uppnå dessa syften krävs att tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen förstärks såväl vad gäller hanteringen hos arbetsförmedlingen som handläggningen hos arbetslöshetskassorna. Den nuvarande tillsynen är samlad till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) inom Arbetsmarknadsverket (AMV). Samtidigt som AMS har att utöva tillsyn över systemet har styrelsen också att tillsammans med länsarbetsnämnderna och deras organ tillämpa reglerna i det system som skall granskas. AMS har därvid en roll som innebär såväl tillämpning av systemet som tillsyn över det.

En stor del av arbetskraften, under stora delar av 1990-talet så mycket som 800 000 personer per år, är beroende av arbetslöshetsersättningen för sin försörjning under längre eller kortare tid av arbetslöshet. Det rör sig om 15 – 20 procent av arbetskraften. Hur och i vilka fall arbetslöshetsersättning lämnas styrs delvis av klara, för alla begripliga regler men också av regler som lämnar utrymme för bedömningar. Det sistnämnda gäller t.ex. frågan om vad som skall anses vara ett lämpligt arbete eller vad som kan accepteras som ett godtagbart skäl att tacka nej till ett erbjudet arbete. Såväl arbetsförmedlingen som arbetslöshetskassorna gör dagligen dessa bedömningar som påverkar de arbetslösas rätt till ersättning.

AMS har utfärdat föreskrifter i dessa avseenden men det säger sig självt att det inte går att täcka in alla de olika fall som kan komma upp till bedömning utifrån en standard. Förhållandena är sällan lika. Skiljaktigheterna kan röra sig om relativt enkla förhållanden som avståndet till den tilltänkta arbetsplatsen som mer komplicerade förhållanden såsom att den ene maken måste pendla till en annan ort för att hitta ett arbete. Bedömningen av kriterierna kan variera från region till region. För den enskilde arbetssökanden kan detta innebära en osäkerhet om vad som egentligen gäller och en brist i likabehandlingen. Det kan också skapa en brist på tilltro till arbetslöshetsförsäkringens legitimi-

tet. För att motverka detta bör en tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen skapas som kan accepteras av alla berörda och som kan agera helt självständigt i förhållande till AMV och de olika arbetslöshetskassorna. Regeringen uttalade därför i prop. 1999/2000:139 att den avser att utreda möjligheterna att samla tillsynen över arbetslöshetskassornas och arbetsförmedlingens arbete med frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen i en ny myndighet som är fristående från AMV.

En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet (i fortsättningen benämnd tillsynsgruppen) har därför fått i uppdrag att utreda utformningen av och arbetsuppgifterna för en från AMV fristående myndighet, med uppgift att utöva tillsyn över både arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingens arbete med frågor rörande arbetslöshetsförsäkringen. Syftet är att öka rätts säkerheten inom arbetslöshetsförsäkringen och att uppnå en effektiv uppföljning av tillämpningen av reglerna i försäkringen.

I denna promemoria redovisas tillsynsgruppens förslag. Dessutom kommer vissa andra förslag rörande tillsynsverksamhetens innehåll att behandlas. Det rör sig om förslag som AMS i skrivelse den 13 september 1999 lämnat om ändringar i sanktionsbestämmelserna i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Vidare behandlas en fråga som inte har koppling till tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen men som riksdagen har begärt att regeringen skall se över (bet. 2000/01:AU5, rskr. 2000/2001:102). Det gäller användningen av elektroniska ansökningar om arbetslöshetsersättning. De senaste årens snabba tekniska utveckling, särskilt inom IT-området, har öppnat nya möjligheter att ansöka om ersättning på sätt som är både enklare och effektivare än traditionella ansökningsformer.

Reglerna om arbetslöshetsförsäkringen finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, i fortsättningen benämnd ALF, och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring samt i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, i fortsättningen benämnd LAK, och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

3 Arbetslöshetsförsäkringens utformning

Arbets- och kompetenslinjen är grunden i svensk arbetsmarknadspolitik. Det innebär att anställning alltid går före åtgärd eller passivt utbetalande av kontantstöd. Om det inte finns arbete skall den arbetslöse erbjudas lämplig utbildning eller praktikplats, som i sin tur kan leda till ett arbete. Arbetslöshetsförsäkringen skall lämna ersättning under en omställningsperiod fram till nytt arbete.

Sedan den 1 januari 1998 finns en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring som lämnar ersättning dels i form av ett grundbelopp, dels i form av en inkomstrelaterad ersättning. Grundbelopp lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som är medlem i sådan men inte uppfyller de villkor som gäller för rätt till en inkomstrelaterad ersättning. Merparten av de försäkrade får vid arbetslöshet ersättning som bygger på inkomstbortfallsprincipen. Sådan ersättning lämnas till den som har varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader och under förutsättning att han eller hon efter det senaste inträdet i kassan har uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12 § ALF.

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste den arbetslöse stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. vara oförhindrad att åta sig arbete, vara beredd att anta erbjudet lämpligt arbete, ha anmält sig som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen och aktivt söka lämpligt arbete. Ett arbete anses enligt 11 § ALF som lämpligt om

1. det inom ramen för tillgången på arbetstillfällen tagits skälig hänsyn till den sökandes förutsättningar för arbete och andra personliga förhållanden,
2. anställningsförmånerna är förenliga med de förmåner som arbetstagare får som är anställda enligt kollektivavtal eller, om kollektivavtal inte finns, är skäliga i förhållande till de förmåner arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer får vid jämförliga företag,
3. arbetet inte hänför sig till en arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärder som är lovligen enligt lag och kollektivavtal, och
4. förhållandena på arbetsplatsen motsvarar vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter om åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall.

Som ett led i ökad likabehandling i tillämpningen av ALF får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om lämpligt arbete. Regeringen har delegerat denna rätt till AMS. AMS har i sin tur genom föreskrifter preciserat begreppet lämpligt arbete ytterligare (se AMSFS 2001:10).

För arbets sökande som under omställningsperioden inte har hunnit få en anställning, finns sedan den 1 augusti 2000 aktivitetsgarantin i hela landet. Denna skapar en möjlighet att under en längre tid och under mer strukturerade och intensifierade former söka arbete och ändå ha försörjningen tryggad. Plats i aktivitetsgarantin erbjuds personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna. För att motverka den tidigare rundgången mellan arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska program och därmed förtydliga arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring, har sedan den 5 februari 2001 rätten att återkvalificera sig till arbetslöshetsersättning genom deltagande i sådana program med aktivitetsstöd tagits bort.

Rätt till arbetslöshetsersättning förutsätter att arbetslösheten inte är självförvårdad. Den som ansöker om ersättning och som

har lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning eller som har skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande skall avstängas från ersättning. Avstängningstiden varierar mellan 10 och 60 ersättningsdagar och syftar till att markera vikten av att man inte lämnar ett arbete förrän man har funnit ett nytt. För den som avvisar ett erbjudet lämpligt arbete utan godtagbart skäl eller utan att uttryckligen ha avvisat sådant arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att anställning inte kommit till stånd, skall ersättningen sättas ned vid första och andra tillfället. Den tredje gången upphör ersättningsrätten helt. Bestämmelserna om avstängning och nedsättning av arbetslöshetsersättningen skall tillämpas i fråga om arbetsmarknadspolitiska program vid vilka aktivitetsstöd lämnas.

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna. Deras uppgift är att fatta beslut om och lämna arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet till de personer som uppfyller villkoren för detta. Ett beslut om arbetslöshetsersättning bygger dock på att arbetsförmedlingen på olika sätt medverkar med underlag. I första hand gäller detta naturligtvis uppgift om den arbetslöse är anmäld på arbetsförmedlingen. Förmedlingen skall emellertid också meddela arbetslöshetskassan om den finner anledning att ifrågasätta en arbetslös persons ersättningsrätt i vissa fall. Det gäller bl.a. om arbetsförmedlingen anser att det kan ifrågasättas om den arbetslöse kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande och i de fall en arbetslös avvisar ett erbjudet lämpligt arbete eller ett erbjudande att delta i arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsförmedlingen spelar således en central roll när det gäller kontrollen av att de arbetslösa som gör anspråk på ersättning står till arbetsmarknadens förfogande m.m. Förmedlingen har nu fått en än mer framträdande roll i och med kravet på att det senast inom tre månader från den arbetslöses anmälan på arbetsförmedlingen skall upprättas en individuell handlingsplan. Planen skall vara ömsesidig och upprättas i samråd mellan den sökande och arbetsförmedlingen. Av den ömsesidiga handlings-

planen skall det framgå vad som förväntas av sökanden när det gäller sökaktivitet enligt grundvillkoret, aktuella sökområden samt en bedömning av vad som är lämpligt arbete eller lämplig arbetsmarknadspolitisk insats med hänsyn till sökandens förutsättningar. Planen innehåller således de skyldigheter och planerade aktiviteter som den sökande behöver delta i för att öka sina möjligheter att komma ur arbetslösheten. Planen skall medverka till ökat samspel mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen. Den arbetssökandes medverkan i upprättandet av handlingsplanen är en förutsättning för rätt till arbetslöshetsersättning. AMS skall utfärda föreskrifter om handlingsplanernas närmare innehåll och hur de skall följas upp.

Täckningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen, dvs. andelen av arbetskraften som är ansluten till försäkringen, är hög. I slutet av år 2000 uppgick antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna till cirka 3,8 miljoner, vilket motsvarade 87 procent av arbetskraften. Cirka 28 miljarder kronor betalades under år 2000 i arbetslöshetsersättning. Huvuddelen av ersättningen, över 90 procent, finansieras med statliga medel (arbetsgivaravgifter och allmänna skattemedel). Resterande del betalas av arbetslöshetskassornas medlemmar via medlemsavgifter (finansieringsavgiften). År 2000 täckte finansieringsavgiften cirka 8 procent av ersättningen. Arbetslöshetskassornas kostnader för administrationen av arbetslöshetsförsäkringen skall också täckas av medlemsavgiften. Genom ett system med utjämningsavgift och utjämningsbidrag sker en viss utjämning av medlemsavgifterna mellan arbetslöshetskassorna.

4 Den nuvarande tillsynen

Arbetsmarknadsverkets organisation och uppgifter

Av förordningen (1999:1423) med instruktion för Arbetsmarknadsverket framgår att AMV omfattar AMS och en länsarbetsnämnd i varje län. I Gotlands län ingår dock länsarbetsnämnden i länsstyrelsen. I länsarbetsnämnderna ingår bland annat den offentliga arbetsförmedlingen. Enligt förordningen har AMV de uppgifter som framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den 1 januari 2002 träder en ny instruktion för AMV i kraft (SFS 2001:623). När det gäller de frågor som behandlas här innebär den nya instruktionen dock ingen förändring.

Den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens huvuduppgifter är enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten:

- att effektivt sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft,
- att främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa personer på en effektiv och flexibel arbetsmarknad,
- att underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få arbete och förhindra utslagning från arbetsmarknaden,
- att motverka långa tider utan reguljärt arbete, samt

- att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och på andra sätt bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män samt till ökad mångfald i arbetslivet.

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetslivstjänster och vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Platsförmedling innebär att arbetsförmedlingen informerar och lämnar den arbetssökande erbjudanden om lediga arbeten och att arbetsgivaren får hjälp med att finna lämpliga arbetssökande till lediga platser. Senast inom tre månader från anmälan vid arbetsförmedlingen skall arbetsförmedlingen i samråd med den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan (se avsnitt 3). Som nämnts tidigare utfärdar AMS föreskrifter om handlingsplanernas närmare innehåll och hur dessa skall följas upp (se AMSFS 2001:11). Genom vägledning får den enskilde stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning. I förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges vidare att de arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den arbetssökandes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Den som är i behov av särskilt stöd erbjuds arbetslivsinriktad rehabilitering i form av utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.

AMS roll som chefs- och tillsynsmyndighet

AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna, i vilka arbetsförmedlingarna ingår. I AMS uppgifter ingår särskilt att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och att se till att denna bedrivs effektivt. Vidare skall AMS sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd, fördela de ekonomiska och andra resurser som står till AMV:s förfogande, följa upp och ut-

värdera resultatet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och meddela de internadministrativa föreskrifter och andra beslut som behövs för att uppnå samordning, rationaliseringar och enhetlighet inom AMV. Hos AMS finns en arbetslöshetsförsäkringsdelegation som följer utvecklingen av det kontanta stödet till arbetslösa. AMS får överlämna åt delegationen att besluta i principiella ärenden om arbetslöshetsersättning.

AMS uppgift som tillsynsmyndighet över arbetslöshetsförsäkringen är enligt LAK att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och att följa upp arbetslöshetsförsäkringen samt verka för att bestämmelserna i LAK och i ALF tillämpas likformigt och rättvist. I praktiken innebär detta att AMS i relation till arbetslöshetsförsäkringen:

- bevakar att arbetslöshetskassorna, såsom privaträttsliga organ beslutar om statliga medel och till vilka delegerats rätt att fatta beslut som innebär myndighetsutövning, följer de regler som gäller för verksamheten,
- i sin roll som chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna följer att dessa bevakar att arbetsförmedlingen i den operativa verksamheten fullgör sina uppgifter i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen,
- utfärdar föreskrifter för tillämpningen av LAK och ALF, samt
- företräder staten i domstol i ärenden rörande arbetslöshetsersättning och medlemskap i arbetslöshetskassor.

AMS styrelse har formulerat riktlinjer för tillsynsverksamheten. Enligt dessa riktlinjer omfattar tillsynen av arbetslöshetskassorna fyra huvudmoment: regelgivning, registrering och godkännande, verksamhetskontroll samt verksamhetsanalys.

I regelgivningen ingår att AMS utarbetar föreskrifter, allmänna råd och kommentarer till reglerna kring arbetslöshetsförsäkringen. Vidare har AMS utgivit regelböcker för arbetslöshetskassor avseende försäkringsbestämmelser och föreningsrättsliga bestämmelser. Genom råd och anvisningar kan AMS även ge vägledning åt arbetslöshetskassorna i deras uppgifter att över-

klaga avgöranden av domstol. Detta gäller särskilt i ärenden som kan få principiell betydelse.

AMS registeransvar omfattar bland annat registrering av nybildade arbetslöshetskassor och sammanslagning av arbetslöshetskassor. Även ändringar av arbetslöshetskassornas stadgar skall godkännas av AMS.

Verksamhetskontrollen innebär att arbetslöshetskassorna och deras verksamhet granskas av AMS genom kontroll och uppföljning av exempelvis handläggning av enskilda ärenden, administrativa rutiner och den utbildning kassorna ger sin personal.

Den verksamhetsanalys som utförs av AMS består av uppföljning och analys av arbetslöshetsförsäkringens utveckling och arbetslöshetskassornas verksamhet. I detta sammanhang inhämtar och sammanställer AMS statistik.

För att AMS skall kunna fullgöra sin tillsynsuppgift i relation till arbetslöshetskassorna, vilka inte är förvaltningsmyndigheter utan organiserade i privaträttslig form, framgår av LAK att dessa är skyldiga att till AMS lämna de uppgifter som AMS behöver för att kunna genomföra tillsyn och uppföljning av arbetslöshetsförsäkringen. Tjänstemän från AMS har dessutom rätt att närvara vid arbetslöshetskassornas föreningsstämmor och styrelsesammanträden. Vidare skall det i varje arbetslöshetskassas styrelse finnas en representant för staten. Representanten och suppleanten för denne utses av AMS.

Vad gäller sanktionsmöjligheter får AMS enligt LAK meddela de erinringar i fråga om en arbetslöshetskassas verksamhet som AMS finner behövliga. Vidare får AMS förelägga en arbetslöshetskassa att inom en viss tid vidta de åtgärder som behövs för rättelse, om

- en avvikelse gjorts från kassans stadgar, LAK, ALF eller de författningar och föreskrifter i övrigt som gäller för kassans verksamhet,
- stadgarna inte längre uppfyller kraven enligt 5 § LAK, dvs. inte längre innehåller alla de uppgifter om firma, verksamhetsområde m.m. som anges i 5 § ALF,
- kassans tillgångar inte längre är tillräckliga, eller

- någon annan allvarlig anmärkning kan riktas mot en arbetslöshetskassas verksamhet.

Om detta inte följts inom den tid som angetts i föreläggandet eller rättats på annat sätt får AMS bestämma att arbetslöshetskassan helt eller delvis under en viss tid inte skall ha rätt till statsbidrag. Statsbidrag skall återbetalas om en arbetslöshetskassa har fått sådant utan att ha rätt till det eller har fått för stort bidrag. Ett återkrav kan också grundas på att ett beslut om ersättning enligt ALF är felaktigt. Vid sådana situationer får emellertid återkrav endast ske om beslutet om utbetalning av ersättning *uppenbart* strider mot ALF, LAK eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av dessa lagar. Vid återkrav kan beloppet jämkas eller, om det finns synnerliga skäl, helt efterges.

Länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen

Länsarbetsnämnden är länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Den har som särskild uppgift att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att denna bedrivs effektivt. I länsarbetsnämnden ingår den offentliga arbetsförmedlingen.

Förutom ovan angivna uppgifter fullgör länsarbetsnämnden enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vissa uppgifter i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen. Enligt förordningen är länsarbetsnämnden, i praktiken arbetsförmedlingen, skyldig att underrätta berörd arbetslöshetskassa och AMS om en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning

- avvisar ett erbjudet lämpligt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program,
- på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen väljar att en anställning eller deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte kommer till stånd,

- uppträder så att det finns anledning för länsarbetsnämnden att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete, eller
- frivilligt och utan godtagbar anledning lämnat en anställning eller blivit avskedad på grund av otillbörligt uppförande och arbetslöshetskassan inte på annat sätt kan antas ha fått kännedom om det.

Underrättelsen sker genom att länsarbetsnämnden till arbetslöshetskassan skickar ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt.

Enligt AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetsökande hos arbetsförmedlingen är inskrivning hos arbetsförmedlingen obligatorisk för arbetssökande som uppbär arbetslöshetsersättning eller som får sin ersättningsrätt prövad. Om en arbetssökande inte kommer på avtalad tid och inte heller hör av sig till arbetsförmedlingen skall avanmälan till arbetslöshetskassan ske omedelbart och personen avaktualiseras inom en vecka.

5 En ny tillsyn

Tillsynsgruppens bedömning: Tillsynen över alla delar i arbetslöshetsförsäkringen bör hållas samman hos en från berörda parter fristående myndighet för att säkra likabehandlingen av de försäkrade och för att stärka legitimiteten i försäkringen.

Tillsynsgruppens förslag: Myndigheterna vid AMV får behandla personuppgifter som behövs för tillhandahållande av information inom Tillsynsmyndighetens verksamhet för tillsyn av ärenden om arbetslöshetsersättning.

Skälen för tillsynsgruppens bedömning och förslag

5.1 Behovet av förändring

Såväl i betänkandet Ds 1999:58 Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen som i propositionen 1999/2000:139 En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring har pekats på brister i hanteringen och tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen som äventyrar rättssäkerheten och likabehandlingen av de försäkrade. I propositionen resulterade detta i slutsatsen att tillsynen över arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingens arbete med frågor om arbetslöshetsförsäkringen bör stärkas.

Som framgått tidigare ligger ansvaret för kontrollen av att arbetslöshetsersättning lämnas enligt gällande regler både på ar-

betsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Hur förmedlingen och kassorna utövar denna kontroll skall följas upp av myndigheterna inom AMV, dvs. AMS och länsarbetsnämnderna. AMS har utöver denna kontroll också rätt att utfärda verkställighetsföreskrifter för tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. AMS kan även överklaga beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om ersättning enligt ALF där de föreskrifter som AMS själv utfärdat tillämpats.

För de arbetslösa kan det vara svårt att hålla isär de olika roller myndigheterna och deras organ inom AMV har beträffande arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetsförsäkringens legitimitet är starkt beroende av att de arbetslösa har tilltro till den. Det är därför viktigt att arbetslöshetsförsäkringen och dess handhavande inte är utformat så att det kan ge anledning till misstro. Med denna utgångspunkt kan ifrågasättas lämpligheten av att tillsynen över arbetsförmedlingens agerande i försäkringsfrågor ligger inom samma organisation. Det finns därför skäl att ifrågasätta om den nuvarande tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen har den utformningen att den främjar tilltron till försäkringen.

Tillsynsgruppens bedömning i detta avseende är att tillsynen kan utformas, både i fråga om organisation och innehåll, på ett bättre sätt än den nuvarande. Enligt gruppens mening bör en första utgångspunkt härvid vara att tillsynen måste ses ur ett helhetsperspektiv. Arbetsförmedling, arbetslöshetskassa och den sökande skall samverka med det yttersta målet att sökanden snabbast möjligt skall kunna återgå till ett lämpligt arbete på den reguljära arbetsmarknaden. För att underlätta detta gäller det att få en sammanhållen tillsynsfunktion som ur detta perspektiv ser på alla aspekter av försäkringen.

Genom en sammanhållen tillsyn skapas förutsättningar för:

- *mer likartad och rättvisare* tillämpning av reglerna hos arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen. Alla arbetslösa får därigenom samma behandling vilket förstärker rättssäkerheten för den arbetslöse,
- *legitimitet* och ökad *tilltro* till arbetslöshetsförsäkringen, samt

- *effektivare* uppföljningen av hur reglerna i arbetslöshetsförsäkringen vid arbetslöshetskassor och arbetsförmedling tillämpas.

5.1.1 Likabehandling

Genom att behandla arbetssökande lika vid prövningen av rätten till arbetslöshetsersättning bidrar arbetslöshetsförsäkringen till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Med att reglerna skall tillämpas på ett likartat sätt avses att alla arbetslösa skall få samma behandling oberoende av kön, utbildning, yrke, bostadsort, vilken arbetslöshetskassa sökanden tillhör eller vid vilken arbetsförmedling anmälan om arbetslöshet skett. Inte heller skall någon åtskillnad göras mellan dem som enbart är medlemmar i eller anslutna till en arbetslöshetskassa och dem som också är medlemmar i det fackförbund eller i den företagsorganisation som är knuten till arbetslöshetskassan.

En likartad tillämpning kräver regler som den enskilde kan förstå och som upplevs som rimliga. Reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen är emellertid av nödvändighet mer allmänt hållna och lämnar stort utrymme för tolkning. Varje arbetslös har sin unika situation. Hänsyn skall tas till en mängd faktorer som t.ex. familjeförhållanden, utbildning, erfarenhet m.m. Detta ställer stora krav på kompetens hos handläggare och beslutsfattare. Ju mer allmänt hållna reglerna är desto större krav ställs på myndigheterna som har att tillämpa dem eftersom lika fall skall bedömas lika. Vid utformningen av regler inom arbetslöshetsförsäkringen måste en avvägning göras mellan enkla, mer allmänt hållna regler och detaljerade sådana.

5.1.2 Legitimitet och trovärdighet

En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring, där efterlevnaden av regler är hög, förutsätter hög legitimitet och tilltro hos allmänheten. Studier av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), som refereras i betänkandet Ds 1999:58 Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen, har visat på stora variationer mellan arbetsförmedlingar vad gäller hur strikt reglerna om att stå till arbetsmarknadens förfogande och vad som skall anses som s.k. lämpligt arbete tolkas och tillämpas. Viss brist på enhetlighet vad gäller tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen kan också konstateras hos arbetslöshetskassorna. Dessa brister i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen tillsammans med den rundgång mellan öppen arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program som funnits under senare år har lett till ett minskat förtroende för arbetslöshetsförsäkringen eftersom sökanden i liknande situationer har behandlats alltför olika.

5.1.3 Effektivitet i arbetslöshetsförsäkringen

Varje år betalas 25-30 miljarder kronor ut i ersättning till arbetslösa från arbetslöshetsförsäkringen. Ett inte avsett eller felaktigt utnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen leder ytterst till störningar på arbetsmarknaden. De under 2000 och 2001 genomförda ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen har gjort sökprocessen på arbetsmarknaden effektivare genom att betona arbetslöshetsförsäkringens roll som en aktiv och tydlig omställningsförsäkring. Detta innebär att steg har tagits mot att befästa att arbetslöshetsersättning är och skall vara en ersättning som endast lämnas tillfälligt till arbetssökande under en omställningsperiod fram till nytt arbete eller till en lämplig åtgärd som

underlättar återinträdet på arbetsmarknaden för den arbetslöse. Vidare har det betonats att perioder av arbetslöshet skall präglas av aktivitet, vilket ställer höga krav på de arbetssökande vad gäller att aktivt söka arbete och att ta de lämpliga lediga arbeten som finns.

Den s.k. Informationsutbytesutredningen, som överlämnade sin rapport SOU 2000:97 Rätt underlag – rätt beslut, Ökat informationsutbyte mellan de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna i slutet av oktober 2000, har lämnat förslag om hur en effektivare ärendehantering och en förbättrad service för den enskilde kan uppnås samt om hur felaktiga utbetalningar kan förebyggas genom ett utökat utbyte av information i elektronisk form mellan de i utredningen aktuella ersättningssystemen och myndigheterna/privaträttsliga organisationerna. Det utökade elektroniska informationsutbytet kan få stor effekt på arbetslöshetsförsäkringsområdet. Utredningens rapport har föranlett propositionen (2000/01:129) Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet som nu har behandlats av riksdagen (bet. 2001/02:KU3, rskr. 2001/02:18).

Härtill kommer att i promemorian Ds 2001:67 Behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föreslås en ny lag som behandlar personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen föreslås innehålla de bestämmelser som utöver personuppgiftslagen (1998:204) är nödvändiga för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som bedrivs av myndigheterna inom AMV. Regeringen avser att föreslå att lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister skall ersättas. Den nya lagen skall träda i kraft den 1 juli 2002.

I den föreslagna lagens 4 § redovisas för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, de s.k. primära ändamålet. Av 5 § följer att uppgifter även får behandlas för att tillhandahålla vissa andra myndigheter information som de behöver i delar av sin verksamhet. För att AMS och länsarbetsnämnderna skall kunna behandla personuppgifter så att även Tillsynsmyndigheten kan få del av in-

formation som behövs i dess tillsynsverksamhet måste ett förtydligande därom införas i 5 §.

5.2 Slutsatser

Det krävs insatser i flera avseenden för att dels säkerställa en rättvis och likartad behandling av dem som gör anspråk på ersättning och därmed förstärka förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen och dels garantera att de offentliga medlen används effektivt. Reglerna i arbetslöshetsförsäkringen bör vara enkla och tydliga. Detta bör kompletteras av en tillsyn som borgar för att reglerna tillämpas likartat men med hänsyn till skiftande förhållanden. För att garantera detta bör insatser göras för att effektivisera och förbättra tillsynsverksamheten. En väl fungerande tillsyn bidrar till att de sökande behandlas lika och därigenom till en effektiv sökprocess, där efterlevnaden av reglerna är hög.

Enligt tillsynsgruppens mening är en fristående och sammanhållen tillsyn över arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingens arbete med frågor om arbetslöshetsförsäkringen det bästa sättet för att stärka rättssäkerheten inom arbetslöshetsförsäkringen och att nå en effektiv uppföljning av hur reglerna i försäkringen tillämpas. Bristen i likabehandlingen av arbetssökanden kan dessutom motverkas eftersom en sådan tillsyn över försäkringen kan agera helt självständigt i förhållande till de inblandade parterna. En sådan tillsyn bidrar även till att stärka tilltron till och legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen. En ny fristående tillsynsmyndighet över arbetslöshetsförsäkringen bör därför inrättas som i sig kan stärka rättssäkerheten för och likabehandlingen av de arbetslösa samtidigt som den medverkar att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras.

5.3 Huvuddragen i en ny tillsyn

Hur tillsynen i arbetslöshetsförsäkringen är organiserad och således hur uppföljningen av reglernas tillämpning sker, har alltså stor betydelse för möjligheterna att uppnå målen om likformighet och rättvisa i arbetslöshetsförsäkringen och därmed rättstrygghet för den enskilde. Som tidigare har framhållits har regeringen i propositionen 1999/2000:139 En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring uttalat att den avser att utreda möjligheterna att samla tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen i en myndighet som är fristående från AMV.

I ALF-gruppens uppdrag ingick att se över organisationen av tillsynen och lämna förslag till de förbättringar som har ansetts motiverade. I riktlinjerna angavs att gruppen särskilt skulle undersöka förutsättningarna för en fristående tillsynsorganisation och lämna förslag om hur en sådan skulle kunna inrättas. I ALF-gruppens betänkande Ds 1999:58 Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen har förslag lämnats på fem olika organisationsmodeller. Tre av förslagen utgår från ett sammanhållet system med tillsyn över både arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen. Fyra av modellerna har olika knyttningsgrad till AMS och endast en modell är helt fristående från AMS. ALF-gruppen redovisar för- och nackdelar med den sistnämnda modellen och förespråkar i stället en modell som bygger på att en ny enhet skapas inom AMS.

Tillsynsgruppens uppdrag är att utreda utformningen av och arbetsuppgifterna för en från AMV fristående tillsynsmyndighet med uppgift att utöva tillsyn över både arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen. Gruppen tar därför inte ställning till de modeller som redovisas av ALF-gruppen utan bygger sina överväganden på att det skall skapas en ny tillsynsmyndighet och att denna skall vara helt fristående från AMV, men också från andra myndigheter.

I nuvarande tillsynsorganisation är det löpande ansvaret för tillsynen av arbetslöshetskassorna och uppföljningen av arbetsförmedlingarnas arbete med ersättningsberättigade arbetssökande uppdelat inom AMS. Endast granskningen av arbetslöshetskassorna ingår i en klart definierad och organiserad tillsynsverksamhet. Detta sker inom Försäkringsenheten hos AMS. Den uppföljning som sker av arbetsförmedlingens arbete i förhållande till arbetssökande som gör anspråk på arbetslöshetsersättning sker inom ramen för AMS ansvar som central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna.

Tillsynsgruppen anser att eftersom tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen i stor omfattning är delad mellan arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingen, förutsätter en väl fungerande och ändamålsenlig tillsynsverksamhet en tillsyn som organisatoriskt hålls samman. En ny tillsynsmyndighet bör således, som sagts ovan, skapas och den bör inrättas genom en samordning av den kontroll av tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen som nu delvis sker på olika håll. Det gäller dels tillsynen av arbetslöshetskassornas handläggning av ersättnings- och medlemskapsärenden, dels uppföljningen av arbetsförmedlingens uppgifter i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen.

I relation till den nuvarande tillsynen över arbetslöshetskassorna innebär detta organisatoriskt och innehållsmässigt små förändringar eftersom den nya Tillsynsmyndigheten bör överta i princip samtliga av AMS nuvarande arbetsuppgifter i förhållande till arbetslöshetskassorna (se avsnitt 6). Förslaget innebär i stället störst förändring i förhållande till arbetsförmedlingen. Vad gäller denna fråga finns utöver vad som anges i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i AMS föreskrifter till densamma, i nuläget inte någon reglerad ordning för tillsynen av arbetsförmedlingens sätt att hantera ärenden som kan påverka enskilda arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning eller för hur AMS hanterar sin föreskriftsrätt på detta område. Det är främst i dessa avseenden som förändringar måste ske om en ny tillsynsmyndighet inrättas. Således

ger tillsynsgruppen i avsnitten 7 och 8 närmare förslag på vilka uppgifter Tillsynsmyndigheten skall ha gentemot AMV samt hur föreskriftsrätten avseende regleringen av arbetslöshetsförsäkringen skall fördelas mellan Tillsynsmyndigheten och AMS samt hur utbytet av information skall ske.

Förslagen innebär också att nya resurser behöver tillföras den nya Tillsynsmyndigheten för att arbetsförmedlingens arbete i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen skall kunna omfattas av tillsynsverksamheten på liknande sätt som arbetslöshetskassornas administration av arbetslöshetsförsäkringen görs i dag. Det är dock viktigt att komma ihåg att förslaget om en ny tillsynsmyndighet inte innebär några inskränkningar vad gäller AMS uppföljningsansvar som central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet i förhållande till länsarbetsnämnderna. Den skyldighet som AMS har när det gäller att utöva tillsyn över den egna verksamheten och att tillse att den överensstämmer med gällande regler kommer således AMS även i fortsättningen att ansvara för.

Vid inrättandet av en ny tillsynsmyndighet måste benämningen Arbetsmarknadsstyrelsen ersättas av Tillsynsmyndigheten i ett stort antal paragrafer i ALF och LAK.

6 Tillsynsmyndighetens uppgifter och befogenheter gentemot arbetslöshetskassorna

Tillsynsgruppens förslag: Den nya Tillsynsmyndigheten skall överta, med undantag för utbetalningen av statsbidragen, samtliga av AMS nuvarande arbetsuppgifter i förhållande till arbetslöshetskassorna.

Kravet i 94 § ALF att statsbidrag endast kan återkrävas vid felaktiga beslut om ersättning som *uppenbart* strider mot ALF, LAK eller med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter skall utgå.

Tillsynsgruppens bedömning: Arbetslöshetskassornas uppgiftsskyldighet som följer av 90 § LAK innebär att någon sekretessprövning inte behöver ske för uppgifter som skall lämnas ut till Tillsynsmyndigheten.

Skälen för tillsynsgruppens förslag och bedömning: Som tidigare redovisas bör tillsynen över de instanser som hanterar arbetslöshetsförsäkringen hållas samman i en från dessa fristående myndighet. Utgångspunkten för den verksamhet som skall bedrivas vid den nya Tillsynsmyndigheten i relation till arbetslöshetskassorna bör vara den tillsyn som i dag bedrivs vid AMS. Den nya Tillsynsmyndigheten skall således överta i princip alla

de arbetsuppgifter avseende tillsynen som i dag AMS ansvarar för. I vilken omfattning detta bör ske framgår av det följande.

Tillsynsmyndigheten bör således ägna sig åt regelgivning, registrering och godkännande, verksamhetskontroll samt verksamhetsanalys. Innebörden i dessa delar av tillsynen har redovisats i avsnitt 4. Tillsynsmyndighetens uppgifter i förhållande till arbetslöshetskassorna innebär att LAK med därtill underliggande normer måste ses över. Eftersom Tillsynsmyndigheten övertar ett tillsynsansvar från AMS är det i princip inte fråga om att ändra några bestämmelser i sak utan i stället fråga om att anpassa reglerna till det ansvar över tillsynen som skall övertas av den nya Tillsynsmyndigheten.

När det gäller den handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkringen som följer av bilaterala konventioner såsom den nordiska konvention den 15 juni 1992 om social trygghet och av Sveriges medlemskap i EU så har denna viss anknytning till arbetsförmedlingens verksamhet. Detta gäller främst beträffande hanteringen av intyg E303 (arbetssökande i andra länder med bibehållen arbetslöshetsersättning). Administrationen av intyg E301 (sammanläggning av försäkrings- och arbetsperioder i olika länder) har däremot koppling till handläggningen av arbetslöshetsersättning hos arbetslöshetskassorna. I båda fallen, och också när det gäller den övriga hanteringen av internationella frågor, rör det sig dock om tillämpning av regler rörande arbetslöshetsförsäkringen. Det finns en klar fördel att hålla de internationella frågorna om arbetslöshetsersättning samlade hos en och samma myndighet, särskilt av kompetensskäl. Dessutom underlättas om berörda utländska myndigheter har kontakt med en och samma svenska myndighet i sådana frågor. Tillsynsgruppen föreslår därför att hela denna intygshantering skall tas över av den nya Tillsynsmyndigheten.

Som tidigare nämnts föreslås nu att Tillsynsmyndigheten i princip övertar all den tillsyn som AMS i dag har över arbetslöshetskassorna. Häri ingår bl.a. att företräda staten i domstol i ärenden rörande arbetslöshetsersättning och medlemskap i ar-

betslöshetskassor. Inom ramen för denna ombudsfunktion sker i dag bevakning av internationella domar på arbetslöshetsförsäkrings område. Även detta talar för att hela den ärendehantering till följd av internationella åtaganden som sker i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen bör tillhöra den nya Tillsynsmyndighetens arbetsuppgifter.

Däremot anser tillsynsgruppen att den faktiska utbetalningen av statsbidrag till arbetslöshetskassorna skall ligga kvar hos AMS. Utbetalningarna är inget annat än ren ekonomiadministration och innefattar således i princip inte moment som är av tillsynskaraktär. Vidare disponerar AMS från och med budgetåret 2001 det anslag från vilket utbetalningarna görs även för andra ändamål, t.ex. för aktivitetsstöd. Det framstår därför som lämpligare att denna uppgift även framledes sköts av AMS. Tillsynsmyndigheten skall dock i sin granskningsverksamhet kontrollera att utbetalningarna av statsbidraget och dokumentationen för dem är korrekta.

Den nya Tillsynsmyndighetens rätt att utfärda föreskrifter behandlas i avsnitt 8.

Sekretessbrytande regler avseende arbetslöshetskassorna ?

Av 90 § LAK och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor följer att arbetslöshetskassorna är skyldiga att lämna ut de uppgifter som AMS behöver i sin tillsynsverksamhet. Redan idag finns det således en skyldighet för arbetslöshetskassorna att lämna ut vissa uppgifter. Ansvaret för tillsynen över arbetslöshetskassorna föreslås nu övergå till Tillsynsmyndigheten.

Arbetslöshetskassor är inga myndigheter och betraktas inte heller som sådana vid tillämpningen av sekretesslagen. Enskilda organ kan dock omfattas av sekretesslagens bestämmelser genom att de införs i lagens bilaga. I propositionen 2000/2001:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, som har antagits av riksdagen föreslås att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess blir tillämpliga i ärenden om arbetslöshetsersättning hos arbetslöshets-

kassorna genom att dessa anges i bilagan. Reglerna kommer där-
emot inte bli tillämpliga när det gäller arbetslöshetskassornas
handläggning av medlemskapsärenden. Den uppgift om medlem-
skap i en arbetslöshetskassa som förekommer i ett ersättnings-
ärende omfattas dock av handlingsoffentlighet och sekretess i
ärendet .

I propositionen föreslås vidare att 7 kap. 10 § sekretesslagen
ändras så att i ärenden om arbetslöshetsersättning kan uppgifter
om enskilda personliga förhållanden bli föremål för sekretess.
Begreppet personliga förhållanden innefattar även enskilda eko-
nomiska förhållanden. Med personliga förhållanden avses bl. a .
medlemskap i en arbetslöshetskassa. Med ekonomiska förhållan-
den avses exempelvis uppgifter om inkomst och beviljad dag-
penning. Detta innebär att både uppgifter som arbetslöshetskassor
idag måste lämna ut men även andra uppgifter kan komma
att omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess.

Som tillsynsgruppen kommer att redovisa i avsnitt 7 innebär
en författningsreglerad uppgiftsskyldighet att någon sekretess-
prövning inte behöver ske. Tillsynsgruppen gör den bedöm-
ningen att den uppgiftsskyldighet som i dag följer av LAK och
förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor innebär att nå-
gon sekretessprövning inte behöver ske när reglerna om hand-
lingsoffentlighet och sekretess blir tillämpliga för arbets-
löshetskassorna. Förordningen kan dock behöva anpassas till att
en ny myndighet övertar ansvaret för tillsynen.

Förslag från AMS

AMS har i skrivelse den 13 september 1999 föreslagit vissa änd-
ringar i tillsynsbestämmelserna och de därtill kopplade sank-
tionsbestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen samt i bestäm-
melser med nära koppling till tillsyns- och sanktionsbestämmel-
serna. Motivet bakom AMS förslag är att de föreningsrättsliga
bestämmelserna och tillsynsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen i

stort sett varit oförändrade sedan lång tid tillbaka medan ersättningsreglerna genomgått ständiga förändringar.

För att uppdatera och förbättra tillsynsverksamheten föreslår AMS att sanktionsbestämmelserna i 91 § LAK skall kompletteras med regler om vite, att arbetslöshetskassornas skyldighet att till AMS lämna vissa uppgifter enligt lag och förordning, liksom AMS möjlighet att ålägga arbetslöshetskassorna att lämna uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten eller för uppföljningen av arbetslöshetsförsäkringen skall kunna kombineras med någon form av sanktionsavgift, att en möjlighet för AMS att utfärda verkställighetsförbud skall införas, att 94 § LAK skall ändras så att rättssäkerheten för dem som söker ersättning ökar, att regler om återkravs rätt för staten från arbetslöshetskassorna skall införas i fråga om utdömt skadestånd samt att bestämmelserna om arbetslöshetskassornas verksamhetsområden skall få en mer konsekvent utformning.

Tillsynsgruppen har övervägt samtliga förslag och funnit att merparten av de problem som ligger till grund för AMS framställning bör kunna lösas inom ramen för nu gällande lagstiftning. I ett avseende anser dock gruppen att en lagändring bör övervägas. Det gäller regeln i 94 § LAK som gör det möjligt för AMS att återkräva statsbidrag endast om beslutet om utbetalning av ersättning *uppenbart* strider mot LAK, ALF eller med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter.

Återkrav av statsbidrag

ALF innehåller en mängd regler som i vissa avseenden lämnar utrymme för arbetslöshetskassorna att göra egna bedömningar. Så är fallet vid bedömningen dels av vad som är "lämpligt arbete" enligt 9 och 11 §§ ALF, dels när avstängning från rätt till ersättning i 43 § ALF skall ske. Eftersom reglerna har varit i stort sett oförändrade sedan lång tid tillbaka har en fast praxis för tillämpningen av dem utvecklats. AMS har anfört att kravet på

”*uppenbart* strider mot” i 94 § LAK har medfört att återkrav inte längre kan ske på grundval av tidigare etablerad praxis. I samband med att kravet på *uppenbart* infördes i lagtexten skärptes, från och med 1998, förutsättningarna för att staten skulle kunna kräva tillbaka statsbidrag som utbetalats felaktigt. Utrymmet för arbetslöshetskassorna att tillämpa en egen policy som inte helt överensstämmer med ALF har ökat, t.ex. när en person anses ha avvisat erbjudet arbete på grund av restiden till den tilltänkta arbetsplatsen. Därigenom har AMS möjlighet att ingripa mot ett sådant beslut genom att återkräva statsbidrag för felaktigt utbetald ersättning minskat.

Tillsynsgruppen anser att arbetslöshetskassornas handlingsutrymme har blivit allt för stort eftersom kravet på *uppenbarhet* har lett till att få beslut om ersättning kan anses strida mot ALF, LAK eller med stöd av dessa lagar utfärdade föreskrifter. Följden har blivit att olika sökande bedöms olika beroende på till exempel vilken arbetslöshetskassa de tillhör, vilket resulterat i att likabehandlingen för den enskilde satts på spel. Genom att ta bort kravet på att ett beslut om arbetslöshetsersättning *uppenbart* måste strida mot ALF, LAK m.m. ökar AMS möjligheter att tillämpa sanktionsbestämmelsen på ett mer konsekvent och effektivt sätt. Vidare minskas risken för att arbetslöshetskassorna inte tillämpar likabehandlingsprincipen gentemot ersättningsberättigade. Tillsynsgruppen föreslår därför att kravet i 94 § LAK att beslut om arbetslöshetsersättning *uppenbart* måste strida mot ALF, LAK eller föreskrifter meddelade med stöd av dessa lagar för att återkrav skall vara möjligt tas bort.

Den nya Tillsynsmyndigheten övertar i övrigt de sanktionsmöjligheter gentemot arbetslöshetskassorna som AMS nu förfogar över enligt LAK.

7 Tillsynsmyndighetens uppgifter gentemot Arbetsmarknadsverket

Tillsynsgruppens förslag: I fråga om myndigheterna inom AMV skall Tillsynsmyndigheten

- granska AMV:s rutiner för hantering vid arbetsförmedlingen av ärenden om arbetslöshetsersättning,

- granska handläggningen vid arbetsförmedlingen av ärenden gällande arbetslöshetsersättning,

- för AMS påtala de brister som Tillsynsmyndigheten har funnit vid sin granskning inom AMV.

AMS skall för Tillsynsmyndigheten och regeringen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av vad Tillsynsmyndigheten har påtalat.

AMS och länsarbetsnämnderna skall till Tillsynsmyndigheten lämna de uppgifter som har betydelse för tillsynen över ärenden om arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen skall införas i ALF.

Skälen för tillsynsgruppens förslag: I förhållande till arbetslöshetskassorna finns redan, som framgår av avsnitt 4, en i LAK relativt väl reglerad ordning för hur AMS tillsyn över arbetslöshetskassorna skall fungera. En liknande ordning finns inte när det gäller tillsynen av hur arbetsförmedlingen hanterar ärenden som kan påverka enskilda arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning. Det gäller inte här beslut om huruvida en person har rätt till arbetslöshetsersättning eller inte. Sådana beslut fattas

inte av arbetsförmedlingen utan av arbetslöshetskassan. Inte heller finns det någon särskild ordning när det gäller hur AMS skall hantera sin föreskriftsrätt på detta område eller hur ändamålsenliga rutiner m.m. skall utformas.

Det sker givetvis ändå en uppföljning av hur arbetsförmedlingen hanterar de arbetssökande vad gäller frågor om arbetslöshetsersättning och de ärenden som föranses av dessa. Detta följer av myndighetsstrukturen inom AMV där AMS är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna i vilka arbetsförmedlingarna ingår. AMS har i denna sin roll en skyldighet att se till att de underlydande myndigheterna i sin utövning tillämpar gällande lagar och regler i övrigt för verksamheten. AMS roll i detta avseende gäller hela verksamheten. Det finns dock ingen särskild funktion som skall följa upp just arbetsförmedlingens hantering av ärenden gällande arbetslöshetsförsäkringen.

Ca 800 000 personer har under de senaste åren någon gång under ett år fått arbetslöshetsersättning och har i samband med det kortare eller längre kontakt med arbetsförmedlingen. Det säger sig självt att alla dessa personer inte kan bedömas på samma sätt utan att särskilda hänsyn kan behöva tas i många enskilda ärenden av olika slag. Det gäller även i frågor som berör rätten till arbetslöshetsersättning. Att särskilda hänsyn kan behöva tas får emellertid inte innebära att personer som befinner sig i samma situation skall behandlas olika beroende på vilken arbetsförmedling de är inskrivna hos. Inte heller bör valet av arbetsförmedlare få ha någon betydelse för t.ex. rätten till arbetslöshetsersättning. Som anförs i proposition 1999/2000:139 är dock en viss variation i behandlingen nödvändig men, som studier visar, variationerna är för stora.

I propositionen anförs vidare att intervjuer m.m. också tyder på "att det råder stor spridning mellan förmedlingarna i hur strikt man är i sin "övervakande" roll av huruvida de arbetssökande aktivt söker arbete eller inte". Intervjuerna visar också enligt propositionen "att personalen vid den offentliga arbetsförmedlingen har olika uppfattningar om vad som utgör ett lämpligt

arbete, när en avanmälan skall göras eller ett meddelande till arbetslöshetskassorna skall lämnas. En lokalt utvecklad praxis har ofta en värdemässig förankring bland förmedlarna, dvs. vissa förmedlare tycker att det är principiellt fel att ställa krav på t.ex. pendlingskostnader. Den varierande tillämpningen av försäkringens regler är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Reglerna för när en arbetslös får uppbära ersättning är striktare i teorin än hur de tillämpas i praktiken ”.

Det är mot bakgrund av denna olikhet i behandlingen och brist i fråga om rättssäkerheten som tillsynsgruppens förslag i fråga om Tillsynsmyndighetens uppgifter vad gäller AMV skall ses. Det förtjänar att redan här påpekas att förslagen inte tar sikte på annat än frågor som berör arbetslöshetsförsäkringen.

Att stärka rättsäkerheten i ärenden om arbetslöshetsersättning hos arbetsförmedlingen kan ske på flera sätt. Ett är att på ett mer regelbundet och strukturerat sätt granska hur arbetsförmedlingen hanterar sådana ärenden. Det kan gälla att granska enskilda ärenden eller grupper av ärenden eller hur t.ex. begreppet ”lämpligt” eller vad som utgör ”rimligt” pendlingsavstånd tolkas av ett urval av arbetsförmedlingar.

Tillsynsgruppens förslag är att Tillsynsmyndigheten skall ha rätt att granska såväl ärenden om arbetslöshetsersättning hos arbetsförmedlingen som rutiner som tagits fram inom AMV för hantering av sådana ärenden.

För att granskningen skall vara meningsfull måste den kunna kombineras med någon möjlighet för Tillsynsmyndigheten att rikta uppmärksamheten på och förvänta sig en rättelse vad gäller brister som myndigheten påträffat vid sin granskning.

Tillsynsgruppen har övervägt olika former av sanktioner eller möjligheter att ingripa i förhållande till AMV som Tillsynsmyndigheten skulle kunna förfoga över. Gruppen har därvid kommit fram till att eventuella möjligheter att ingripa måste utformas med respekt för att ansvaret för den löpande tillsynen av AMV:s verksamhet finns och även i fortsättningen skall finnas inom verket. Eventuella åtgärder från Tillsynsmyndighetens sida bör

således utformas så att de inte kommer i konflikt med detta ansvar. Någon möjlighet för Tillsynsmyndigheten att tillgripa sanktioner av ekonomisk art gentemot AMV bör inte finnas.

Tillsynsgruppens förslag är att i de fall Tillsynsmyndigheten finner att kritik kan riktas mot brister i hanteringen av försäkringsärenden eller att oklarheter finns beträffande de rutiner m.m. som tillämpas skall Tillsynsmyndigheten kunna påtala detta för AMS. AMS skall då inom en av Tillsynsmyndigheten föreskriven tid redovisa för myndigheten och regeringen vad som har gjorts eller kommer att göras för att rätta till de påtalade bristerna.

Tillsynen vad gäller AMV handlar inte om att söka syndabockar i ett eller flera ärenden utan att i stället söka förebygga upprepningar när det gäller exempelvis felaktig tillämpning. I den mån kritik kan riktas mot enskilda tjänstemän får rättelse sökas på andra vägar, t.ex. genom AMS som chefsmyndighet, JO eller JK. Inte heller handlar det här om att Tillsynsmyndigheten skall kunna lägga någon myndighet eller tjänsteman inom AMV att ändra något beslut i ett enskilt ärende. Tillsynsmyndigheten skall således inte kunna lägga en arbetsförmedling att återkalla ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt som Tillsynsmyndigheten anser felaktigt. I den mån meddelandet t.ex. har föranlett ett beslut om avstängning från rätt till ersättning kan Tillsynsmyndigheten, om den anser beslutet felaktigt, i kraft av sin ombudsfunktion överklaga beslutet.

Ett annat sätt att stärka rättssäkerheten är att kontinuerligt genomföra utbildning av hög kvalitet såväl för nyanställd som för personal med längre erfarenhet. Det är emellertid en uppgift som ankommer på AMV och som inte bör tas över av Tillsynsmyndigheten. AMS har också under senare tid utökat utbildningen inom området väsentligt.

Sekretessbrytande regel avseende myndigheterna vid AMV?

Vid AMS, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen förekommer det ofta att ärenden innehåller uppgifter som omfattas

av sekretess. I 7 kap 10 § sekretesslagen finns bestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden och uppgift om enskilds affärs- och driftsförhållanden regleras i 8 kap. 1 § sekretesslagen. I båda fallen gäller ett omvänt skaderekvisit dvs. sekretess presumeras. Vid bedömningen om handlingar kan lämnas ut är utgångspunkten att sekretess som huvudregel skall gälla. AMS och länsarbetsnämnderna kan alltså inte utan vidare lämna ut uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Hanteringen av hur uppgifter överförs mellan myndigheter regleras i 14 kap. sekretesslagen. Av 14 kap. 1 § sekretesslagen framgår att en myndighet kan lämna ut uppgifter till en annan myndighet om detta följer av lag eller förordning. Det räcker inte med bestämmelser om att myndigheter skall samarbeta utan det måste vara fråga om en uppgiftsskyldighet. I 14 kap. 1 § sekretesslagen regleras inte huruvida en myndighet är skyldig att lämna ut uppgifter till en annan myndighet utan huruvida myndigheten får göra det trots att den är sekretessbelagd. Däremot föreskrivs det i bestämmelser som bryter sekretessen att myndigheten *skall* lämna ut uppgiften.

I 14 kap. 2 § sekretesslagen föreskrivs att sekretess inte heller utgör hinder mot att en uppgift lämnas ut om uppgifterna t.ex. behövs i tillsyn över den myndighet där uppgiften förekommer. Vidare framgår av 14 kap. 3 § sekretesslagen, den s.k. generalklausulen, att utöver vad som framgår av 14 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen, en sekretessbelagd uppgift *får* lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset att lämna uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Det förhållandet att det i en lag eller förordning föreskrivits att uppgifter får lämnas ut till en annan myndighet innebär i regel att även generalklausulen är tillämplig. Om det av lag eller en annan författning följer att uppgifter *skall* lämnas ut till en annan myndighet innebär det att uppgiftsskyldigheten skall tillämpas också när uppgifterna är föremål för sekretess. Någon sekretessprövning behöver således inte ske i dessa fall.

För att Tillsynsmyndigheten skall kunna utföra sin sitt arbete förutsätts att den får del av uppgifter som rör arbetslöshetsförsäkringen och som finns hos AMS, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen. En avvägningen måste ske mellan de skäl som talar för att Tillsynsmyndighetens behov av information tillgodoses och integritetsskäl som kan tala mot att en uppgiftsskyldighet införs. Rätt till personlig integritet är tveklöst en mycket viktig princip i vårt samhälle. Emellertid är det ingen absolut rättighet utan den personliga integriteten måste vägas mot andra viktiga samhällsintressen som kan motivera avsteg. Att arbetslöshetsförsäkringen fungerar rättvist och lika för dem som är arbetslösa är av yttersta vikt. För att kunna utöva tillsyn över att så sker kan Tillsynsmyndigheten behöva ta del uppgifter som är föremål för sekretess. Mot bakgrund härav bör det införas en uppgiftsskyldighet för AMS och länsarbetsnämnderna att till Tillsynsmyndigheten lämna uppgifter som har betydelse för Tillsynsmyndigheten vid granskningen av ärenden om arbetslöshetsersättning.

Regeringen har tidigare i anledning av propositionen 2000/2001:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet föreslagit att sekretessbrytande regler skall införas i ALF. Lagarna träder i kraft den 1 juli 2002. Det är lämpligt att den nya uppgiftsskyldigheten för AMS och länsarbetsnämnderna också införs i ALF.

Tillsynsmyndighetens uppgifter vad gäller AMV bör regleras dels i förordningen (1999:1423) med instruktion för Arbetsmarknadsverket (fr.o.m. den 1 januari 2002 SFS 2001:628), dels i en ny förordning med instruktion för den nya Tillsynsmyndigheten.

8 Rätten att utfärda föreskrifter

Tillsynsgruppens bedömning: Föreskrifter för verkställigheten av LAK får meddelas av Tillsynsmyndigheten.

Föreskrifter för verkställigheten av ALF får meddelas av AMS såvitt gäller dels rutiner som arbetsförmedlingen skall tillämpa i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, dels frågor om försäkringen som innefattar eller bygger på en lämplighetsbedömning utifrån hur arbetsmarknaden fungerar, och i övrigt av Tillsynsmyndigheten.

Skälen för tillsynsgruppens bedömning: Verkställighetsföreskrifter för arbetslöshetsförsäkringen, såväl vad gäller ersättningsvillkor som föreningsrättsliga bestämmelser, meddelas för närvarande av AMS. Det framgår av förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Till den nya Tillsynsmyndighet föreslås även frågor om registrering av arbetslöshetskassor och ändringar av stadgar m.m. föras, dvs. frågor som regleras i lagen och förordningen om arbetslöshetskassor. Rätten att meddela verkställighetsföreskrifter i dessa frågor bör flyttas från AMS till Tillsynsmyndigheten. I sistnämnda författningar regleras inga frågor som AMS med den

nya ordningen har anledning att meddela verkställighetsföreskrifter för.

Annorlunda förhåller det sig med lagen och förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Dessa författningar innehåller regler av olika karaktär. Det är dels regler av mer teknisk och kvantitativ natur, som t.ex. hur man beräknar ett arbetsvillkor eller normalarbetstid, dels regler som innehåller mer av bedömningar. Det kan gälla frågor om vad man kan begära av en sökande för att han eller hon skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande eller vad som är lämpligt arbete. Någon absolut klar gräns går inte att dra mellan de båda kategorierna av regler.

Frågan om vem som skall meddela verkställighetsföreskrifter till lagen och förordningen om arbetslöshetsförsäkring är därför inte lika lätt att avgöra som i fråga om de föreningsrättsliga bestämmelserna. Klart bör emellertid vara att när det gäller de ovannämnda reglerna av mer teknisk och kvantitativ natur bör det vara Tillsynsmyndigheten som skall meddela verkställighetsföreskrifter.

När det gäller regler som innehåller mer av bedömningar kan argument tala för att både AMS och Tillsynsmyndigheten bör ha rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter. Man kan naturligtvis tänka sig att detta skulle kunna ske gemensamt, dvs. i samråd. Tillsynsgruppen anser emellertid att ett delat ansvar i detta avseende är olämpligt och föreslår i stället att AMS skall ha rätt att utfärda verkställighetsföreskrifter för dels rutiner som arbetsförmedlingen skall tillämpa i fråga om arbetslöshetsförsäkringen, dels frågor om försäkringen som innefattar eller bygger på en lämplighetsbedömning utifrån hur arbetsmarknaden fungerar. I övriga delar bör det vara Tillsynsmyndigheten som utfärdar verkställighetsföreskrifter. När det gäller förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring bör motsvarande ordning gälla. Det ankommer emellertid slutligen på regeringen att närmare bestämma hur denna fråga skall regleras.

9 Tillsynsmyndighetens organisation m.m.

Tillsynsgruppens bedömning: För uppgiften att utöva tillsyn över arbetslöshetskassorna och arbetsförmedlingens hantering av ärenden gällande arbetslöshetsersättningen inrättas en ny från AMV och andra instanser fristående tillsynsmyndighet.

Tillsynsmyndigheten inrättas som ett enrådgivningsverk med ett insynsråd. Chef för myndigheten blir en generaldirektör.

Till myndigheten förs större delen av arbetsuppgifterna och resurserna för dessa vid den nuvarande Försäkringsenheten vid AMS. Härutöver tillförs Tillsynsmyndigheten resurser motsvarande kostnaderna för 15 årsarbetskrafter.

Skälen för tillsynsgruppens bedömning

En från AMV fristående myndighet

I riktlinjerna för den s.k. ALF-gruppen angavs att en effektiv tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen bidrar till att reglerna tydliggörs och att tillämpningen av dessa blir konsekvent och i enlighet med reglernas syfte. ALF-gruppen skulle se över organisationen av tillsynen och lämna förslag till de förbättringar som ansågs vara motiverade. Gruppen skulle särskilt undersöka förut-

sättningarna för en fristående tillsynsorganisation och lämna förslag om hur en sådan skulle kunna inrättas.

ALF-gruppen har i sin rapport Ds 1999:58 Kontrakt för arbete – Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen redovisat fem olika organisationsmodeller varav fyra har olika knyttningsgrad till AMS. Endast en modell är helt fristående från AMS. ALF-gruppen redovisar för- och nackdelar med den sistnämnda modellen och förespråkar i stället en modell som bygger på att en ny enhet skapas inom AMS.

Som påpekats tidigare är tillsynsgruppens uppdrag att utreda en från AMV fristående tillsynsmyndighet. Gruppen tar därför inte ställning till de modeller som redovisas av ALF-gruppen utan bygger sina överväganden på att det skall skapas en ny tillsynsmyndighet och att denna skall vara helt fristående från AMV, men också från andra instanser.

Myndighetens ledningsform

Vilken ledningsform en myndighet bör ha är bl.a. beroende av vilken verksamhet myndigheten bedriver och behovet av en klar ansvarsfördelning och en tydlig styrning av myndigheten. De ledningsformer som normalt övervägs är enrådgivningsverk, lekmannastyrelse och styrelse med fullt ansvar.

I propositionen 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, i vilken olika styrningsformer behandlas, sägs att styrelse med fullt ansvar bör övervägas främst för myndigheter som arbetar under affärsverksliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Lekmannastyrelse vid chefens sida, dvs. en styrelse med begränsat ansvar, har enligt propositionen sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Ledningsformen enrådgivningsverk bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Slutligen sägs att enrådgivningsverk bör i regel ha ett rådgivande organ med

av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ kan i princip fylla samma syfte som dagens lekmannastyrelser vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

Redan i proposition 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning har regeringen emellertid uttalat att ledningsformen enrådighetsverk i första hand bör övervägas och väljas för de centrala förvaltningsmyndigheterna. Antalet enrådighetsverk bör enligt propositionen öka i statsförvaltningen. I propositionen sägs vidare att när myndigheter ombildas eller nybildas till enrådighetsverk bör regeringen i regel inrätta ett särskilt råd vid myndigheten med insyn som främsta uppgift.

Den nu föreslagna Tillsynsmyndigheten kommer att hantera dels frågor gällande rutiner m.m. för hanteringen av arbetslöshetsförsäkringsärenden inom AMV och hos arbetslöshetskassorna, dels, genom sin ombudsfunktion, enskilda försäkringsärenden och dels föreningsrättsliga frågor gällande arbetslöshetskassor. Myndigheten skall såväl kunna påtala brister hos AMV som att förelägga arbetslöshetskassorna att vidta rättelse om den finner skäl för det. Myndighetschefens uppgift är att på regeringens uppdrag leda myndigheten och ansvara för den löpande verksamheten. En inblick i myndighetens verksamhet liknande den som en lekmannastyrelse har kan tillgodoses på annat sätt än genom en styrelse. Inrättandet av ett insynsråd med rådgivande funktion är en väg.

Tillsynsgruppen anser att de tankegångar som ligger bakom uttalandena i de nu nämnda propositionerna också talar för att den föreslagna Tillsynsmyndigheten bör vara ett enrådighetsverk. Härigenom kommer ansvarsbilden gentemot regeringen att bli tydlig. Chefen för myndigheten, som bör vara en generaldirektör, kommer således att ha det fulla ansvaret för verksamheten. Behovet av insyn och medborgerligt inflytande bör fyllas genom inrättande av ett rådgivande insynsråd. Ledamöterna i detta bör utses av regeringen för den tid som regeringen bestämmer. Här förordas att denna tid bör vara relativt lång med

tanke på att komplexiteten i de frågor som kan bli aktuella kräver en relativt lång inlärningsperiod.

Myndighetens dimensionering

Den nuvarande tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen hanteras av AMS. Vid myndigheten finns en särskild Försäkringsenhet där tillsynsfrågorna handläggs (se avsnitt 4). Vid enheten finns resurser motsvarande 33 årsarbetare. Den totala kostnader för enheten beräknas i år till 22,7 miljoner kronor inklusive overhead-kostnader som inte direkt disponeras av enheten. Av dessa utgör 14,9 miljoner kostnader för tillsyn över arbetslöshetskassorna och 4,5 miljoner kronor kostnader för den verksamhet som följer av medlemskapet i EU samt annan internationell verksamhet. Resterande ca 3,3 miljoner utgör kostnader för löne- och ekonomitjänster och drift och underhåll av IT-system, varav 2,6 miljoner är en engångsvis utvecklingskostnad för IT-system under 2001.

Tillsynsmyndigheten föreslås ta över i stort sett alla de uppgifter som ligger på AMS Försäkringsenhet. Som tidigare redovisats innefattar tillsynen regelgivning, registrering och godkännande, verksamhetskontroll samt verksamhetsanalys.

Förutom dessa uppgifter sköter Försäkringsenheten utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna och utfärdande av EU-intygen E 301 (sammanläggning av försäkrings- och arbetsperioder i olika länder) och E 303 (arbetssökande i andra länder med bibehållen arbetslöshetsersättning) samt utländska ärenden av internationell karaktär som har anknytning till arbetslöshetsförsäkringen. Utbetalningen av statsbidrag sysselsätter 1 årsarbetare och verksamheten som följer av medlemskapet i EU m.m. 7 årsarbetare.

Samtliga de nu nämnda uppgifterna utom själva den faktiska utbetalningen av statsbidrag till arbetslöshetskassorna bör tas över av Tillsynsmyndigheten. Att inte föra över själva utbetalningen av statsbidrag till Tillsynsmyndigheten motiveras, som

framgår av avsnitt 6, dels med att utbetalningen inte innefattar sådana moment som är av tillsynskaraktär, dels med att AMS från och med budgetåret 2001 disponerar det anslag från vilket utbetalningarna görs även för andra ändamål, t.ex. för aktivitetsstöd. Tillsynsmyndigheten skall dock i sin granskningsverksamhet också kontrollera att utbetalningarna och dokumentationen för dem är korrekta.

Uppgiften att utfärda EU-intygen E 301 och E 303 bör enligt tillsynsgruppens tas över av Tillsynsmyndigheten. Kostnaderna för denna verksamhet och annan verksamhet som följer av EU-medlemskapet samt annan internationell verksamhet beräknas för år 2001 uppgå, som nämnts ovan, till 4,5 miljoner kronor.

AMS har även IT-system som har direkt koppling till arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller AKREG, som är ett register över arbetslöshetskassor som AMS är ålagd att upprätthålla, STEAK, som är ett system för utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna och AKSTAT (som i ny version kommer att benämnas ASTAT) som innehåller de statistikuppgifter som arbetslöshetskassorna är ålagda att lämna till AMS. Kostnaderna för dessa system beräknas för år 2001 uppgå till 3,1 miljoner kronor, varav cirka hälften är kostnader för drift och löpande underhåll och hälften utvecklingskostnader nedlagda under år 2001. Av dessa system bör ansvaret för AKREG och AKSTAT föras över till Tillsynsmyndigheten. Kostnaderna för drift och underhållning av dessa två system kan beräknas till 800 000 kronor per år.

Sammantaget innebär förslagen ovan om vilka uppgifter som bör tas över av Tillsynsmyndigheten att cirka 20 miljoner kronor motsvarande samtliga kostnader för 32 årsarbetskrafter samt för drift och underhåll av IT-systemen AKREG och AKSTAT förs till den nya myndigheten. AMV:s förvaltningsanslag, 22.1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, minskas med motsvarande belopp samt med ett belopp som motsvarar kostnaderna för utredningar, statistik m.m. som utförs inom AMS men som Tillsynsmyndigheten i framtiden själv måste bekosta och

där beloppet än så länge är oklart. Det sammanlagda beloppet förs upp under ett nytt ramanslag för den nya Tillsynsmyndighetens förvaltningskostnader.

Att endast tillföra den nya Tillsynsmyndigheten dessa resurser innebär att verksamheten där i fråga om tillsynen av arbetslöshetskassorna kan bedrivas på ungefär samma ambitionsnivå som den nuvarande vid AMS. Tillsynsgruppen anser emellertid att ambitionen bör vara högre. Gruppen föreslår därför att denna del av tillsynen förstärks.

Uppgiften inom AMV att utöva tillsyn av hur ärenden om arbetslöshetsersättning hanteras vid arbetsförmedlingen ingår i de ordinarie uppgifterna för länsarbetsnämnderna och AMS. Inrättandet av en ny tillsynsmyndighet påverkar inte detta förhållande utan uppgiften kommer att finnas kvar inom AMV. Några resurser för denna tillsyn kan därför inte föras över från AMV till Tillsynsmyndigheten. I stället måste den nya myndigheten tillföras nya resurser för denna uppgift.

Sammantaget är tillsynsgruppens förslag att Tillsynsmyndigheten, utöver de resurser som förs från AMV till myndigheten, tillförs resurser motsvarande 15 nya årsarbetskrafter. Av dessa bör merparten avse tillsyn av AMV:s hantering av ärenden om arbetslöshetsersättning. Kostnaden för detta tillskott beräknar gruppen till 9,5 miljoner kronor per år inklusive kostnader för lokaler, redor m.m.

Resursbehovet hos den föreslagna Tillsynsmyndigheten beräknar tillsynsgruppen således till 47 årsarbetare till en kostnad av 29,5 miljoner kronor inklusive kostnader för lokaler, resor m.m. i 2001 års kostnadsläge. Härtill kommer kostnader hos AMS för utredningar, statistik m.m. hos AMS som Tillsynsmyndigheten i framtiden själv kommer att behöva betala.

Initialkostnader

Under uppbyggnaden av den nya Tillsynsmyndigheten och under de första verksamhetsåren kommer myndigheten att ha sär-

skilda kostnader för bl.a. anskaffning av datastöd, utbildning av personalen och information om verksamheten. Hur stora dessa kostnader kommer att vara är svårt att bedöma men de kan överslagsvis uppskattas till 0,5 miljoner kronor per år under en tvåårsperiod. Beroende på lokaliseringen av myndigheten kan ytterligare initialkostnader uppstå.

Finansieringen av Tillsynsmyndigheten

AMS tillsyn över arbetslöshetskassorna finansieras över AMV:s förvaltningsanslag, anslaget 22.1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader. Detta anslag "tillförs" i sin tur medel från inflytande socialavgifter (arbetsmarknadsavgifter) enligt lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter. I 9 § nämnda lag sägs bl.a. att arbetsmarknadsavgifter skall finansiera bl.a. kostnader för tillsyn av utbetalning av arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Hur mycket som skall föras till staten varje år bestäms av riksdagen efter förslag av regeringen i budgetpropositionen. För innevarande år uppgår beloppet till 14,9 miljoner kronor. AMS beräknar att detta finansierar 24,5 tjänster av de för närvarande totalt 33 tjänsterna på Försäkringsenheten. För nästa år föreslås i 2002 års budgetproposition (prop. 2001/2002:1) att 15,2 miljoner kronor av inflytande arbetsmarknadsavgifter får användas för tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen.

Finansieringen av den nya Tillsynsmyndigheten bör också ske över ett ramanslag på statsbudgetens utgiftssida som disponeras av myndigheten. Hela beloppet för förvaltningen förs upp under anslaget. När anslaget för Tillsynsmyndigheten förs upp första gången bör anslaget för AMV:s förvaltningskostnader minskas med ett belopp som motsvarar de utgifter som AMS skulle ha haft för de uppgifter som förs över till Tillsynsmyndigheten om dessa hade behållits hos AMS.

Ovan föreslås att Tillsynsmyndigheten skall tillföras nya resurser till en kostnad av 9,5 miljoner kronor samt att myndigheten för initialkostnader under de första två verksamhetsåren bör tillföras sammanlagt 1 miljon kronor. Finansieringen av dessa tillskott kan enligt tillsynsgruppen ske inom ramen för den kostnadsminskning som kommer att ske när utbetalningen av aktivitetsstöden förs över till arbetslöshetskassorna. Utredningen om utbetalning av aktivitetsstödet har nämligen i sitt betänkande SOU 2001:81 Utbetalning av aktivitetsstödet föreslagit att stödet, som nu betalas ut av försäkringskassorna, skall föras över till arbetslöshetskassorna. Dessa har erbjudit sig att ta över utbetalningarna av stödet fr.o.m. 2003 till en väsentligt lägre kostnad än för den nuvarande hanteringen.

10 Konsekvenser

10.1 Ekonomiska konsekvenser

I avsnitt 9 har tillsynsgruppen redogjort för kostnaderna m.m. för den nya Tillsynsmyndigheten. Där framgår att resurser motsvarande samtliga kostnader för 32 av de årsarbetskrafter som nu finns vid AMS Försäkringsenhet bör föras till den nya myndigheten. AMV:s förvaltningsanslag, 22.1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader, minskas då med sammanlagt cirka 20 miljoner kronor som utgör löner m.m. för dessa årsarbetskrafter. Motsvarande belopp förs upp under ett ramanslag för Tillsynsmyndighetens förvaltningskostnader.

Utöver de resurser som förs från AMV, bör Tillsynsmyndigheten tillföras 15 nya årsarbetskrafter. Kostnaden för detta tillskott beräknas till 9,5 miljoner kronor inklusive kostnader för lokaler, resor m.m. Det totala resursbehovet hos den föreslagna Tillsynsmyndigheten beräknas till 47 årsarbetskrafter till en kostnad av 29,5 miljoner kronor per år inklusive kostnader för lokaler, resor m.m. räknat i 2001 års kostnadsläge. Härtill kommer kostnader hos AMS för utredningar, statistik m.m. hos AMS som Tillsynsmyndigheten i framtiden själv kommer att behöva betala och där beloppet än så länge är oklart.

Vad avser initialkostnaderna för den nya myndigheten under de första verksamhetsåren är dessa svåra att bedöma. Överslagsvis uppskattas de dock till 0,5 miljoner kronor per år under en tvåårsperiod.

10.2 Konsekvenser för jämställdheten

De nu framlagda förslagen syftar till att stärka rättsäkerheten och likabehandlingen inom arbetslöshetsförsäkringen och gäller samtliga ersättningstagare oavsett kön. I ALF finns inga bestämmelser om särbehandling på grund av kön. I den praktiska tillämpningen görs emellertid bedömningar som kan ha denna innebörd. Det kan t.ex. gälla vem som är huvudförsörjare, barnpassning m.m. Genom att nu framhäva principen om likabehandling skall dessa olikheter i bedömningen undanröjas.

11 Genomförandet

Tillsynsgruppens förslag: Ansvaret för tillsynen av arbetslöshetsförsäkringen övergår från AMS till den nya Tillsynsmyndigheten den 1 januari 2003. De föreslagna ändringarna i ALF, LAK och lagen (000:000) om behandling av personuppgifter i arbetsmarknadspolitiska verksamheten träder i kraft samma dag utom vad gäller 47 § ALF som träder i kraft den 1 juli 2002.

Inrättandet av Tillsynsmyndigheten genomförs av en organisationskommitté som tillsätts så fort riksdagen har fattat beslut om den ändrade tillsynen.

Skälen för tillsynsgruppens förslag: Ett överförande av ansvaret för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen från AMS till en ny myndighet bör ske vid ett årsskifte av bl.a. budgettekniska skäl. Under förutsättning av att statsmakterna fattar beslut under våren 2002 om att inrätta den nya myndigheten och om erforderliga lagändringar bör det vara möjligt att föra över ansvaret för tillsynen till den nya Tillsynsmyndigheten vid årsskiftet 2002/2003. Om beslutet fattas senare under år 2002 torde detta inte vara möjligt eftersom själva inrättandet av den nya myndigheten kräver relativt lång tid och bör påbörjas helst före sommaren 2002.

Själva inrättandet av Tillsynsmyndigheten bör rent praktiskt handhas av en av regeringen tillsatt organisationskommitté. Denna bör tillsättas så fort riksdagen har beslutat att ändra tillsynsordningen för arbetslöshetsförsäkringen genom erforderliga lagändringar.

När den nya Tillsynsmyndigheten börjar verka den 1 januari 2003 skall den ha ett anslag för sin verksamhet. Detta innebär att medel för det första verksamhetsåret måste beräknas i budgetpropositionen för år 2003, dvs. i den budgetprocess som inleds med den ekonomiska vårpropositionen våren 2002. I den tilläggsbudget till statsbudgeten som läggs i anslutning till vårpropositionen bör beräknas vissa medel för genomförandet av förändringen.

De förslagna ändringarna i ALF, LAK och lagen (000:000) om behandling av personuppgifter i arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör träda i kraft den 1 januari 2003 utom vad gäller 47 § ALF. Den sistnämnda lagändringen avser hur ansökan om arbetslöshetsersättning får göras och har ingen koppling till tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Den ändringen bör kunna träda i kraft redan den 1 juli 2002.

Inrättandet av den nya Tillsynsmyndigheten innebär också att uppgifterna om behörig institution måste ändras i ett antal internationella överenskommelser som rör handläggning av ärenden om arbetslöshetsförmåner. AMS skall ersättas av Tillsynsmyndigheten. Det gäller EG-förordningarna 1408/71 och 574/72, den nordiska konventionen och alla gällande bilaterala konventioner. Det är en fråga som det ankommer på regeringen att besluta om.

12 Ansökan om ersättning

Tillsynsgruppens förslag: Kravet i 47 § ALF på att en ansökan om arbetslöshetsersättning skall göras *skriftligen* slopas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får lämna närmare föreskrifter om ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan.

Skälen för tillsynsgruppens förslag: I 47 § ALF föreskrivs att en ansökan om ersättning skall göras *skriftligen* hos arbetslöshetskassan.

Den som är arbetslös och medlem i en arbetslöshetskassa ansöker om ersättning normalt via ett kassakort som omfattar en fjortondagarsperiod. Detta är ett papperskort som fylls i för hand och undertecknas av sökanden. Arbetslöshetskassorna har under många år hanterat kassakorten manuellt. Under 1990-talet ökade arbetslösheten kraftigt, vilket gjorde det allt svårare för arbetslöshetskassorna att klara den manuella hanteringen. Arbetslöshetskassorna utvecklade då, i samarbete med AMS, ett kassakort som kunde avläsas maskinellt genom scanning. Systemet var betydligt mer lätthanterligt än det tidigare. Det byggde dock fortsatt på papperskort. Det visade sig emellertid att ungefär 15 procent av kassakorten var felaktigt ifyllda eller hade skadats i hanteringen. Dessa måste hanteras manuellt och ofta skickas tillbaka till sökanden för komplettering, vilket är tidskrävande.

Arbetslöshetskassorna har därefter arbetat fram nya system för att finna alternativ till maskinellt avläsningsbara kort. Ett sådant system är e-kassakorten, som hanteras elektroniskt via Internet. AMS har medgivit en begränsad försöksverksamhet sedan 1999 och den har fallit väl ut. Systemet är logiskt uppbyggt, vilket innebär att två svar inte kan säga emot varandra. Användaren måste lämna svar på samtliga frågor, vilket gör att uppgifter inte behöver kompletteras som med papperskassakorten. Systemet bedöms vara säkert och inga fall av fusk har upptäckts. Det är uppskattat bland användarna. Ungefär var fjärde av dem som skulle kunna omfattas av försöksverksamheten har valt att använda sig av e-kassakort.

Telekassakorten är ett annat system som har utvecklats för att underlätta hanteringen av kassakorten. De bygger på en röststyrd hantering av kassakorten, vilket omvandlar muntlig information till digitala uppgifter som därefter hanteras. Systemet är alltså inte baserat på knapptryckningar, som många andra telefontjänster. Även detta system bedöms vara säkert och logiskt uppbyggt. Uppgifterna går att lagra vilket underlättar kontrollen och arkiveringen. Telekassakorten är användarvänliga, främst för dem som har enklare deklARATIONER. Dessutom passar de särskilt för vissa grupper, exempelvis dyslektiker och personer som saknar tillgång till datorer och som därigenom kan ha svårt att utnyttja e-kassakort. Även med telekassakorten har AMS medgivit en begränsad försöksverksamhet.

Utformningen av 47 § ALF, dvs. att ansökan skall ske *skriftligen*, har skapat osäkerhet om huruvida andra former av ansökningar, som t.ex. de båda ovannämnda formerna, kan godtas enligt lagen. Såväl AMS som Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa, som deltar i försöksverksamheten med e-kassakort, har tagit upp frågan med Näringsdepartementet i syfte att få klagörande till stånd. Även arbetsmarknadsutskottet har i sitt betänkande 2000/01:AU5 tagit upp frågan och anfört att det är angeläget att verksamheten med olika former av elektroniska ansökningar utvecklas. Utskottet ansåg att det var av största vikt

att det gjordes en översyn av regelverket kring arbetslöshetsersättningen i syfte att underlätta och effektivisera ansökningar. Utskottet ansåg vidare att regeringen skyndsamt borde göra en sådan översyn och, om så erfordrades, föreslå nödvändiga lagändringar. Vad utskottet anförde borde ges regeringen till känna. Riksdagen har beslutat i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 2000/2001:102).

Tillsynsgruppen har fått i uppdrag att överväga även denna fråga. Gruppen har i likhet med arbetsmarknadsutskottet kommit fram till det angelägna i att olika former av elektroniska ansökningar utvecklas. Detta gäller också för arbetslöshetsförsäkringen. Vid studier av de ovan redovisade alternativa ansökningsformerna har gruppen funnit att dessa är klart effektivare än den nuvarande manuella ansökningsformen och behäftade med färre felaktigheter samt minst lika säkra.

När det gäller lagstiftningen anser gruppen att den nuvarande utformningen av 47 § ALF i vart fall inte tillåter ansökningsformer som telekassakort, dvs. som är röststyrda. Kravet på skriftlighet kan svårligen sägas täcka in en sådan form. Gruppen anser att 47 § ALF bör ändras så att möjligheterna att använda sig av nya ansökningsformer såsom telekassakort inom försäkringen inte hindras. Även om mycket talar för att det lagstadgade kravet på skriftlighet inte utgör något hinder för användningen av e-kassakorten bör därför kravet på skriftlighet tas bort ur 47 § ALF. En ansökningsform som t.ex. telekassakort skulle därmed kunna accepteras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör dock få lämna närmare föreskrifter om ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan

13 Författningskommentar

13.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

5–7, 12, 13, 15, 17, 19, 43, 46, 50, 53, 64, 71, 84 och 89–92§§

Paragraferna ändras i konsekvens med att Arbetsmarknadsstyrelsens ansvar för tillsynen över arbetslöshetskassorna övertas av Tillsynsmyndigheten.

94 §

Paragrafens första stycke har inte ändrats.

I andra stycket har ordet uppenbart tagits bort. Andra stycket innehåller en bestämmelse om situationer när återkrav av statsbidrag kan komma i fråga. En arbetslöshetskassas beslut om ersättning kan bli föremål för återkrav om beslutet strider mot bestämmelserna i arbetslöshetsförsäkringen eller denna lag eller med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter. Det felaktiga beslutet behöver inte längre vara uppenbart för att återkrav av statsbidrag skall kunna komma i fråga. I andra stycket har även ändringar gjorts som är föranledda av att Tillsynsmyndighetens skall överta Arbetsmarknadsstyrelsens tillsynsansvar över arbetslöshetskassorna.

97–100, 103, 104, 107 och 109 §§

Paragraferna ändras i konsekvens med att Arbetsmarknadsstyrelsens ansvar för tillsynen över arbetslöshetskassorna övertas av Tillsynsmyndigheten.

13.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring**47 §**

I första stycket har ordet skriftligen utgått.

Ett nytt tredje stycke har införts som innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan.

48, 51, 52, 54, 57, 59 och 66§ §

Ändringarna är en följd av att Tillsynsmyndigheten skall överta uppgifter som tidigare ombesörjts av Arbetsmarknadsstyrelsen.

48 f §

Paragrafen är ny. Den innehåller en uppgiftsskyldighet för AMS och länsarbetsnämnderna gentemot Tillsynsmyndigheten. Uppgiftsskyldigheten innebär att sekretessen i ärenden om arbetslöshetsersättning enligt 7 kap. 10 § och 8 kap. 1 viker enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. Uppgifter som har betydelse vid tillsynen av ärenden om arbetslöshetsersättning skall lämnas ut till Tillsynsmyndigheten.

13.3 Förslag till lag om ändring i lagen (000:000) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

5 §

I paragrafen har en ny tredje punkt införts. Det ändamål som uppgifter får tillhandhållas för verksamhet utanför Arbetsmarknadsverkets utökas. Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som Tillsynsmyndigheten behöver för tillsyn av ärenden om arbetslöshetsersättning.